

Processo: 987974
Natureza: REPRESENTAÇÃO
Representante: Aracely de Paula (atual Prefeito)
Órgão: Prefeitura Municipal de Araxá
Representados: Jeová Moreira da Costa (Prefeito à época), Miguel Alves Ferreira Júnior (Prefeito à época), Aracely de Paula (atual Prefeito), Dalca Costa Pereira Marques (Pregoeira à época), Edson Justino Barbosa (Secretário de Ação e Promoção Social à época)
Procuradores: André Luís Sampaio Borges, OAB/MG 75.684; Silvério de Oliveira Cândido, OAB/MG 64.583; José Leandro Rodrigues Assunção, OAB/MG 176.556 e Laila Barbosa Oliveira, OAB/MG 159.812
MPTC: Cristina Andrade Melo
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO

PRIMEIRA CÂMARA – 2/3/2021

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL CONVERTIDA EM REPRESENTAÇÃO. PREGÃO PRESENCIAL. PRELIMINARES. IMPOSSIBILIDADE DA CONVERSÃO DA TOMADA DE CONTAS EM REPRESENTAÇÃO. ILEGITIMIDADE PASSIVA. REJEIÇÃO. MÉRITO. AUSÊNCIA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO. FALHA NO PLANEJAMENTO. APRESENTAÇÃO DE AMOSTRAS DE TODOS OS LICITANTES. PRORROGAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS. GRAVIDADE INSUFICIENTE PARA ENSEJAR APLICAÇÃO DE MULTA. JUNTADA DAS NOTAS DE EMPENHO E NOTAS FISCAIS. FALHA FORMAL. PROCEDÊNCIA PARCIAL. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO.

1. Uma vez descaracterizado o dano ao erário, o processo de Tomada de Contas Especial deve ser convertido em representação, por ser esse o tipo de processo de controle externo adequado para apurar infrações normativas e aplicar as sanções cabíveis.” [Precedente da jurisprudência do Tribunal de Contas da União - Acórdão 4993/2017-Primeira Câmara, Sessão de 27/06/2017, Relator: Ministro Weder de Oliveira].
2. É obrigatória a juntada, ao procedimento licitatório, da declaração do ordenador de despesas relativa ao disposto nos incisos I e II do art. 16 da Lei Complementar n.º 101/00.
3. A exigência de apresentação de laudos e amostras dos produtos a serem adquiridos está relacionada às características e peculiaridades do objeto licitado e deve ser dirigida somente ao vencedor.
4. A duração e a prorrogação do contrato administrativo estão adstritas às hipóteses excepcionais definidas no art. 57 da Lei n.º 8.666/93.
5. A não juntada de todas as notas de empenho aos autos do respectivo procedimento licitatório não necessariamente enseja a aplicação de sanção pecuniária caso as despesas encontrem-se suficiente documentadas, inclusive quanto à sua correlação com o certame.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) rejeitar a preliminar suscitada pelo então Prefeito Jeová Moreira da Costa, considerando a possibilidade de conversão do processo de Tomada de Contas Especial em Representação;
- II) desacolher, ainda em preliminar, a arguição de ilegitimidade passiva do Prefeito Aracely de Paula, nos termos e limites da fundamentação desta decisão;
- III) julgar parcialmente procedente a Representação, no mérito, e, com fundamento no disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n. 102/08, aplicar multa de R\$ 1.000,00 (mil reais) ao então Prefeito Jeová Moreira da Costa, sendo:
 - a) R\$ 500,00 (quinhentos reais) em face da impropriedade verificada no subitem 2.1 (ausência de elaboração e não juntada aos autos do procedimento licitatório do documento referente à Estimativa de Impacto Orçamentário); e
 - b) R\$ 500,00 (quinhentos reais) diante da irregularidade constatada no subitem 2.2 (exigência de apresentação de amostras de todos os licitantes);
- IV) recomendar ao atual gestor do Município de Araxá que observe o comando do art. 57 da Lei n. 8.666/93 para a duração e prorrogação da vigência de contratos administrativos (item 2.3) e diligencie para que seja juntada aos autos dos procedimentos licitatórios toda a documentação relativa aos contratos e sua execução, nos termos do art. 38 da referenciada lei, incluindo notas de empenho e documentos fiscais, especificados expressamente na INTC n. 08/03 (item 2.4);
- V) determinar a intimação do representante e dos representados, por AR e DOC, do teor desta decisão;
- VI) determinar, findos os procedimentos pertinentes, o arquivamento do processo, consoante previsto no inciso I do art. 176, regimental.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Substituto Licurgo Mourão, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Glaydson Santo Soprani Massaria.

Plenário Governador Milton Campos, 2 de março de 2021.

GILBERTO DINIZ
Presidente

HAMILTON COELHO
Relator

(assinado digitalmente)

PRIMEIRA CÂMARA – 2/3/2021

CONSELHEIRO SUBSTITUTO HAMILTON COELHO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Representação, originada de Tomada de Contas instaurada pelo Município de Araxá, por meio da Portaria n.º 04/16, com o objetivo de apurar a responsabilidade e identificar possível prejuízo ao erário decorrente de irregularidades no tocante ao procedimento licitatório Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 08.098/2013, Processo n.º 134/2013, relativas ao exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, com base em relatório de auditoria particular.

O objeto do certame licitatório é o “Registro de preços para a aquisição de material de limpeza para atender a diversas secretarias”, fl. 307.

Concluiu a Comissão de Tomada de Contas Especial, fls. 876/880, pela irregularidade das contas tomadas, com a responsabilização do então Prefeito Jeová Moreira da Costa, bem como pela devolução do valor histórico de R\$1.112.350,99, aos cofres públicos, tendo encaminhado os autos a esta Corte de Contas.

Distribuídos à minha relatoria, fl. 890, determinei fossem encaminhados à unidade técnica responsável, fl. 891, que, após análise, entendeu não restar comprovada a ocorrência de dano ao erário, pressuposto para o desenvolvimento válido e regular da Tomada de Contas Especial tendo, contudo, sugerido que os autos fossem convertidos em Representação, ante as irregularidades no procedimento do Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 08.098/2013, passíveis de multa, fls. 893/902.

Após a conversão em Representação, fls. 905, o processo seguiu para manifestação do Ministério Público, que requereu o retorno ao órgão técnico para a devida individualização de condutas e identificação dos responsáveis, opinando pela sua citação, fls. 907/908.

A unidade técnica elaborou a matriz de responsabilização de fls. 911/914.

Em seguida, determinei a citação dos responsáveis elencados pela unidade técnica, o então Prefeito Jeová Moreira da Costa e a Pregoeira a época, Dalca Costa Pereira Marques. Tendo em vista a abrangência temporal dos fatos, incluí também os Prefeitos que sucederam o antigo gestor, Miguel Alves Pereira Júnior e Aracely de Paula, bem como o Secretário de Ação e Promoção Social Edson Justino Barbosa, ordenador de despesas à época, fl. 915, sendo todos devidamente citados.

Em resposta, o Sr. Edson Justino Barbosa, então Secretário de Ação e Promoção Social, juntou petição aos autos alegando, em suma, que a individualização de sua conduta supostamente irregular não constou da matriz de responsabilização elaborada pela unidade técnica, 926/928.

Por essa razão, determinei o retorno dos autos à unidade técnica para nova análise das condutas supostamente irregulares apontadas e determinei a reabertura do prazo para defesa, fl. 924.

O Sr. Jeová Moreira da Costa acostou defesa e documentos de fls. 939/968, 981/1.561 e 1.763/1.791, assim como o Sr. Miguel Alves Ferreira Júnior, fls. 972/977.

A unidade técnica elaborou nova matriz de responsabilização, fls. 1.567/1.570 e os responsáveis foram intimados para tomarem ciência de referido documento, 1.571.

Os demais responsáveis se manifestaram e juntaram documentos, sendo o Sr. Edson Justino Barbosa, fls. 1.580/1.586; a Sra. Dalca Costa Pereira Marques, fls. 1.587/1.636; e o Sr. Aracely de Paula, fls. 1.637/1.760.

Em novo exame, a unidade técnica, fls. 1.795/1.814, manifestou-se pela confirmação parcial das irregularidades inicialmente apontadas no relatório da Comissão de Tomada de Contas Especial, sugerindo a aplicação de multa aos responsáveis e a expedição de recomendação, com o que aquiesceu o Ministério Público, fls. 1.816/1.821.

É o breve relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminares

1.1. Possibilidade da conversão da Tomada de Contas em Representação

O responsável, Sr. Jeová Moreira da Costa, sustenta a impossibilidade da conversão do processo de Tomada de Contas Especial em Representação, pois o enunciado no art. 249 da Resolução TC n.º 12/08 admite a comutação de procedimentos, porém em sentido oposto ao verificado no caso concreto. Invoca como precedente o julgamento por esta Corte de Contas da TCE n.º 987.893, face à similitude de objeto e das partes envolvidas.

Todavia, constam dos autos diversos apontamentos em face dos responsáveis, passíveis de aplicação de multa por este Tribunal, em razão de condutas potencialmente infratoras à legislação aplicável aos procedimentos licitatórios, bem como à normatização de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, a rigor do previsto no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08.

Com efeito, é absolutamente legítima a aplicação, na espécie, do enunciado inserto no art. 310 da Resolução TC n.º 12/08, pois não há qualquer motivação razoável para o prematuro arquivamento dos autos, sem que esta Corte de Contas aprecie toda a repercussão de possíveis ilegalidades perpetradas pelos responsáveis, de forma, até mesmo, a orientar futuras ações da Administração Pública Municipal envolvendo os temas abordados neste processo de controle.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, a propósito, endossa a conversão da TCE em Representação, tal como ocorrida na hipótese em apreço, consoante se vislumbra dos precedentes destacados, *litteris*:

“Uma vez descaracterizado o dano ao erário, o processo de tomada de contas especial deve ser convertido em representação, por ser esse o tipo de processo de controle externo adequado para apurar infrações normativas e aplicar as sanções cabíveis. (Acórdão 4993/2017-Primeira Câmara, Sessão de 27/06/2017, Relator: Ministro Weder de Oliveira)”

“Afastado o indício de dano ao erário que motivou a instauração da tomada de contas especial por órgão ou entidade da Administração Pública, mas confirmada a ocorrência de ato de gestão irregular, a natureza do processo deve ser alterada para representação, a fim de se aplicar a sanção, sem a necessidade de realizar julgamento de contas. (Acórdão 294/2019-Segunda Câmara, Sessão de 29/01/2019, Relator: Ministro Augusto Nardes)”

Afasto, portanto, a preliminar suscitada pelo defendente.

1.2. Ilegitimidade passiva

O atual Prefeito, Aracely de Paula, em sua defesa, argumenta, em síntese, que apenas praticou atos tendentes a conferir impulso oficial ao procedimento licitatório na função de chefe de poder, com base nas manifestações de sua assessoria técnica e jurídica, não sendo possível identificar dolo ou culpa em sua conduta. Afirma que os atos de homologação de licitações ou prorrogação de contratos, por si só, não ensejam a responsabilização do gestor público, pois tal solução implicaria responsabilidade objetiva.

Compulsando os autos, verifico que o termo de aprovação de aditamento contratual e os próprios aditamentos foram subscritos pelo prefeito, fls. 787/791.

É cediço que o subscritor de um documento se responsabiliza pelo seu conteúdo. Nesse sentido, precedente do Tribunal de Contas da União:

“A alegação de que não é responsável em virtude de só ter assinado a Ordem Bancária não se sustenta. **A lei exige a assinatura nos documentos exatamente para delimitar responsabilidades.** A participação de vários agentes é um método de controle amplamente utilizado, tanto no setor público quanto no privado. Conforme a importância de um ato ou decisão, maior o número de responsáveis chamados a participar da operação. Quem, de fato, autoriza os atos administrativos é quem os assina: sem assinatura do ordenador de despesas, não há gestão de recursos financeiros do órgão. Quem assina um documento é responsável pelos seus efeitos; se vários agentes colaboraram para a irregularidade, são solidariamente responsáveis. A assinatura do administrador público em contratos, convênios, empenhos, ordens bancárias, cheques e demais instrumentos de administração não é meramente decorativa; tem por função garantir a responsabilidade do assinante.” (Acórdão n.º 343/2007, Plenário. Rel. Valmir Campelo, sessão de 14/03/07. Destaquei)

Quanto à alegação de que praticou os atos amparado em pareceres jurídicos, tem-se que as manifestações da assessoria jurídica não possuem caráter vinculante, cabendo à autoridade superior, a princípio, a responsabilização pelas contratações. Os pareceres são, em regra, apenas opinativos, não se configurando a responsabilidade dos juristas que os subscreveram.

Isso posto, tem-se que as razões de defesa e os documentos acostados pelo prefeito são insuficientes para eximi-lo, pois o alcaide responde direta ou indiretamente pelos atos administrativos do Executivo praticados durante a sua gestão, cabendo-lhe supervisionar o exercício das funções por agente político nomeado por ele e por demais servidores públicos aos quais delegou poderes. É dizer, ao administrador público aplicam-se os conceitos de culpa *in eligendo* e *in vigilando*, hermenêutica adotado pelo Tribunal de Contas da União em inúmeros julgados, *exempli gratia*:

“É entendimento pacífico no Tribunal que o instrumento de delegação de competência não retira a responsabilidade quem delega, visto que remanesce a responsabilidade no nível delegante em relação aos atos do delegado (v.g. Acórdão 54/1999-Plenário, in Ata19/1999; Acórdão 153/2001 - Segunda Câmara, in Ata 10/2001; Acórdão 8784/2017 – Primeira Câmara). Cabe, por conseguinte, à autoridade delegante a fiscalização dos subordinados, diante da culpa *in eligendo* e da culpa *in vigilando*.” (Acórdão n.º 1.619/2004 – Plenário; Acórdão n.º 170/2018 – Plenário)

O pedido de exclusão do polo passivo da presente relação processual, portanto, é incompatível com as responsabilidades assumidas pelo agente público, na condição de Prefeito Municipal. Assim, em face da efetiva participação do Chefe do Executivo no certame em análise, indefiro seu pedido de exclusão da relação processual regularmente constituída no presente processo.

As alegações de ilegitimidade passiva aduzidas por Dalca Costa Pereira Marques, Pregoeira à época, e por Edson Justino Barbosa, então Secretário de Ação e Promoção Social, e ordenador

de despesas, serão analisadas no decorrer da fundamentação, por se confundirem com o próprio mérito da representação.

2. Mérito

Conforme relatado, versam os autos sobre Representação, originada de Tomada de Contas instaurada pelo Município de Araxá, por meio da Portaria n.º 04/16, com o objetivo de apurar a responsabilidade e identificar possível prejuízo ao erário decorrente de irregularidades no tocante ao procedimento licitatório Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 08.098/2013, Processo n.º 134/13, relativas ao exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, com base em relatório de auditoria particular.

Cumprido ressaltar, inicialmente, que das oito falhas apuradas no relatório final de fls. 876/880 da Comissão Permanente de Tomada de Contas Especial, foram consideradas procedentes pelo órgão técnico, na análise inicial de fls. 893/902, apenas as que serão tratadas no mérito desta representação, tendo as demais sido consideradas improcedentes, de plano.

Destaco que o Ministério Público não se opôs ao entendimento da área técnica quanto a esses apontamentos (fls. 907/908 e 1.816/1.821).

Assim, diante da constatação de que tais apontamentos não se confirmaram ou não acarretaram qualquer ofensa a princípios que regem as licitações, acompanho o entendimento do órgão técnico e do *Parquet* pela improcedência da representação nessa parte. Após esses esclarecimentos, passo a examinar as demais irregularidades representadas, à luz da manifestação da unidade técnica.

2.1. Inexistência de Estimativa do Impacto Orçamentário - Ausência de declaração de compatibilidade das despesas com a LOA, PPA e LDO.

A unidade técnica, ao analisar os apontamentos realizados pela Comissão de Tomada de Contas Especial, identificou a ausência de elaboração e juntada aos autos do procedimento licitatório do documento referente à Estimativa de Impacto Orçamentário, contrariando preceito contido na Lei Complementar n.º 101/00. Vejamos:

A análise minuciosa dos autos do Pregão Presencial n.º 08.098/2013 – Processo n.º 134/2013, não permite identificar quaisquer documentos que sejam classificados ou intitulados como Estimativa do Impacto Orçamentário Financeiro. Diante disso, impossível se torna analisar a presença, ou não, de seus responsáveis, por meio de seus nomes e firmas.

Ausências dessa natureza podem, por exemplo, quando constatada a ocorrência de dano ao erário, impossibilitar ou dificultar a exigência de ressarcimento aos cofres públicos do prejuízo causado. Nesse sentido, entende-se que as licitações devem trazer suas respectivas Estimativas de Impacto Orçamentário, nas quais deve constar a assinatura do responsável e, logo abaixo, sua indicação em carimbo ou datilografia, com seu nome, cargo ou função, número do RG ou matrícula, para sua correta identificação.

Todavia, a Lei Complementar n.º 101/00 – Lei de Responsabilidade Fiscal – prevê expressamente a necessidade de instrução dos procedimentos licitatórios, que acarretam, naturalmente, aumento de despesas, com as respectivas Estimativas de Impacto Orçamentário:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

Assim, a ausência desse documento, já é, por si só, uma irregularidade atinente ao Pregão Presencial nº 08.098/2013. [...]

O então Prefeito Municipal, Jeová Moreira da Costa, em sua defesa, fls. 944/946, reiterada às fls. 1.768/1.770, alega que requereu à Prefeitura Municipal cópia da Estimativa de Impacto Orçamentário, não tendo, contudo, obtido resposta ou alguma justificativa por parte do órgão. Argumenta, ainda, que, embora seja obrigatória a juntada aos autos da Estimativa de Impacto Orçamentário, a sua inobservância caracteriza mera falha formal, especialmente quando for possível a identificação de uma sequência lógica dos atos processuais, tendo mencionado a decisão proferida por esta Corte de Contas no Processo de n.º 748.735, Recurso Ordinário.

A unidade técnica, em reexame, ressaltou que a situação em tela não foi tratada na decisão do referido recurso. Ressaltou ainda que a necessidade de elaboração do documento referente à Estimativa de Impacto Orçamentário para a despesa a ser contratada não pode ser considerada mera formalidade, uma vez que se encontra prevista em lei, sendo incabível alegar o seu desconhecimento e descumprimento.

O Ministério Público ratificou a irregularidade apontada pela unidade técnica e opinou por aplicação de multa ao responsável, Sr. Jeová Moreira da Costa, visto que a irregularidade elencada constitui flagrante infração à legislação de regência.

Observo que o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF deve ser considerado sob a perspectiva do planejamento orçamentário e financeiro, sendo exigida a declaração em questão nas licitações que impliquem a criação, manutenção ou expansão de determinada ação governamental acompanhada de geração ou aumento de despesa, tal como na presente hipótese.

Esta Corte de Contas já deliberou sobre a matéria, conforme se infere do teor das Consultas n.ºs 706.745, de relatoria do Conselheiro Antônio Carlos Andrada, sessão de 28/02/07, e 838.556, de relatoria do Conselheiro Mauri Torres, sessão de 28/3/12, senão vejamos:

CONSULTA - PREFEITURA MUNICIPAL - PROCEDIMENTO LICITATÓRIO - OBRAS E SERVIÇOS E COMPRAS - FASE INTERNA - ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS-FINANCEIROS - REQUISITOS PARA INSTAURAÇÃO: A) PRÉVIA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA; B) ESTIMATIVA DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO; C) ADEQUAÇÃO DAS DESPESAS COM A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E COMPATIBILIDADE COM A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E COM O PLANO PLURIANUAL - INTELIGÊNCIA DOS INCISOS "I" E "II" DO ART. 167 DA CR/88; ARTS. 15, 16 E 17 DA LCF 101/2000 E O §2º DO ART. 7º, O ART.14 E O ART. 38 DA LEI 8.666/93 - INOBSERVÂNCIA - IRREGULARIDADE DA DESPESA - PRECEDENTE: CONSULTA N. 706745 - DECISÃO UNÂNIME.

A Administração, para iniciar o procedimento licitatório, necessita dispor de prévia dotação orçamentária suficiente para suportar a despesa; de estimativa de impacto orçamentário-financeiro da despesa a ser gerada no exercício em que a Lei Orçamentária Anual entrará em vigor e nos dois subsequentes; de adequação das despesas com a Lei Orçamentária Anual e de compatibilidade com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com o Plano Plurianual. [CONSULTA n. 838556. Rel. CONS. MAURI TORRES. Sessão do dia 28/03/2012. Disponibilizada no DOC do dia 18/04/2013.] (g.n.)

Diante do exposto, considerando que as alegações da defesa não foram suficientes para desconstituir o apontamento realizado e diante da ausência da mencionada documentação, o que evidencia ausência de zelo na gestão fiscal municipal, concluo pela procedência da

irregularidade apontada, de responsabilidade do então Prefeito Jeová Moreira da Costa, subscritor do edital e autoridade que homologou o certame, razão pela qual, acorde com o apontamento técnico e o parecer ministerial, aplico-lhe, com supedâneo no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, multa de R\$500,00 (quinhentos reais).

2.2. Exigência de apresentação de amostras de todos os licitantes

A unidade técnica pontuou que no certame em análise, conforme dicção da Cláusula 6, exigiu-se que, após a fase competitiva da licitação, os convocados pelo pregoeiro apresentassem amostras dos produtos em licitação, para teste de verificação de sua conformidade com o objeto do certame. Acrescentou, em seguida, que tal exigência é descabida, pois, consoante a jurisprudência pacífica do Tribunal de Contas da União, as amostras apenas podem ser exigidas dos licitantes provisoriamente classificados no certame, isto é, posteriormente à fase de lances (Acórdão 1.113/2008, TC-018.863/2012-4 - Plenário – Sumário, Acórdão 1634/2007 Plenário – Sumário e Acórdão 1168/2009 Plenário). Vejamos:

Nesse diapasão, entende-se ser irregular a exigência de amostras do produto licitado quando indistinta a todos os licitantes e de forma anterior à fase de lances.

No presente caso, conforme consta na Ata Pregão Presencial - 08.098/2013 (fl. 460/461), a análise dos itens licitados foi feita pelas Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano. Esta ocorreu com o início da etapa de lances do pregão, nos seguintes termos:

“(…) A pregoeira informou aos representantes os preços ofertados por todas as licitantes. **As proponentes aptas foram convocadas para apresentação dos lances**, de acordo com o disposto nos incisos VII e IX do artigo 4º da Lei nº 10.520/02. **Iniciou-se a etapa de lances, sendo cada amostra analisada minuciosamente pela equipe** composta pelas responsáveis técnicas da Secretaria Municipal de Educação e Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano, a qual assina esta ata”.

A análise do citado documento permite identificar que a amostra foi exigida no transcurso da fase de lances do certame, de modo a atingir a generalidade dos concorrentes e não apenas aqueles que lograram êxito no processo licitatório em análise.

Desse modo, entende esse Órgão Técnico que subsiste, no caso em tela, a ocorrência da irregularidade apontada. (Grifos no original)

A responsável, Pregoeira Dalca Costa Pereira Marques, suscitou a sua ilegitimidade para figurar no polo passivo desta denúncia. Argumenta que a conduta a si imputada, exigência de apresentação de amostra a todos os licitantes, não lhe diz respeito, uma vez que apenas praticou os atos referentes a sessão do pregão, não tendo elaborado, tampouco subscrito o Edital ou o Termo de Referência. Argumenta que a sua participação no pregão se restringiu à aplicação das cláusulas editalícias, tendo participado, portanto, apenas da fase externa da licitação. Alega que a Lei n.º 10.520/02 não confere ao Pregoeiro a atribuição de elaborar o edital, mas à autoridade superior, na fase interna do procedimento.

Afirma, ainda, a pregoeira, que a cláusula editalícia em análise teve por objetivo apenas a satisfação do interesse público, não tendo gerado prejuízo ao erário, pugnando pela expedição de recomendação à Administração municipal. Argumenta, nesse sentido, que o valor estimado para a contratação foi de R\$1.455.609,01 e o montante contratado resultou em R\$1.112.350,99, perfazendo economia de R\$343.258,02, tendo participado do certame 05 empresas. Por fim, aduziu que apesar de no edital exigir-se a amostra de todos os licitantes, não houve impugnação ou interposição de recurso por parte de nenhum dos participantes.

Compulsando os autos, verifiquei que na Cláusula 6, fls. 316, exigiu-se que os licitantes apresentassem a amostra dos materiais juntamente com as propostas, o que, por si só, já vai de encontro ao entendimento reiterado proferido em decisões desta Corte de Contas, a exemplo dos julgamentos dos Processos de n.ºs 1.024.512, sessão de 25/3/20, de relatoria do Cons. Wanderley Ávila; 838.625 e 848.347, sessão do dia 07/8/18 e 30/8/18, respectivamente, ambos de relatoria do Cons. Gilberto Diniz; 965.704, sessão de 20/7/18, relatoria do Cons. José Alves Viana; e 912.245, sessão de 20/7/18, de minha relatoria. Referido entendimento é também reproduzido reiteradamente nas decisões do Tribunal de Contas da União, conforme explicitado pela unidade técnica.

Com efeito, as amostras somente podem ser exigidas do licitante vencedor, sob pena de culminar em ônus excessivo, que encarece o custo para a empresa interessada, e, por conseguinte, desestimula a sua participação, diminuindo a concorrência de forma a impactar diretamente na seleção da proposta mais vantajosa para a Administração. No processo em tela, repiso, a irregularidade constou de disposição editalícia, tendo maculado o certame em sua origem.

Por esse motivo, afasto a responsabilidade da Pregoeira, Sra. Dalca Costa Pereira Marques, no caso concreto, por não restar evidenciado o nexo de causalidade entre a sua conduta e a irregularidade perpetrada, haja vista que praticou os atos vinculada à disposição do Edital, subscrito pelo então Prefeito Jeová Moreira da Costa, não havendo provas de que tenha participado de sua elaboração.

Diante do exposto, acorde com o entendimento da unidade técnica e do Ministério Público, considero irregular o apontamento em discussão, de responsabilidade do subscritor do Edital, Prefeito Jeová Moreira da Costa, e aplico-lhe multa de R\$500,00 (quinhentos reais), com amparo no preceito do art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08.

Recomendo, ainda, aos atuais gestores municipais que, em futuros certames, não exijam apresentação de amostras de todos os participantes, mas apenas do vencedor.

2.3.O objeto licitado não se amolda às hipóteses de prorrogação contratual estabelecidas no art. 57 da Lei n.º 8.666/93.

A unidade técnica, com base nos apontamentos da Comissão de Tomada de Contas Especial, identificou que a duração dos contratos administrativos oriundos do Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 08.098/2013, Processo n.º 134/2013, extrapolou o exercício financeiro de 2013, e, por conseguinte, a vigência dos respectivos créditos orçamentários, contrariando-se a regra geral de vigência positivada no *caput* do art. 57 da Lei de Licitações e Contratos, posto que a situação não se encaixa em nenhuma das exceções previstas em seus incisos.

Inicialmente, saliento que é vedada a celebração de contrato administrativo com prazo de vigência indeterminado. Em regra, nos termos do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, os contratos administrativos estão adstritos à vigência dos respectivos créditos orçamentários. Tal regra, contudo, comporta exceções, a teor do referido dispositivo legal:

“Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I - aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses; (Redação dada pela Lei nº 9.648, de 1998)

III - (Vetado). (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994)

IV - ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato.

V - às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)”

Acerca da duração do contrato, alega o então Prefeito Jeová Moreira da Costa, em síntese, fls. 952/955, que o aludido art. 57 permite a prorrogação de contratos desde que haja necessidade pública e previsão orçamentária. Aduz que o princípio da anualidade não é absoluto e precisa estar em consonância com outros princípios constitucionais tais como os da eficiência, da continuidade, da economicidade e da plurianualidade de investimentos.

Compulsando os autos, verifico que foram vencedores no Pregão Presencial para Registro de Preços n.º 08.119/2013 o fornecedor Antônio Farid Comércio e Importação Ltda, com preço total de R\$ 629.401,09, e o fornecedor Supermercado Paula e Paula Ltda., com preço total de R\$482.949,90, fls. 458/459.

Verifico, ainda, que os contratos relativos ao certame foram celebrados no exercício de 2013, precisamente na data de 07/11/13 (fls. 501/535), com duração de 12 meses, tendo como termo a data de 06/11/14, portanto, no exercício de 2014.

Isso posto, percebo, de plano, que a duração dos contratos administrativos ultrapassou a vigência dos créditos orçamentários do ano de 2013, de forma irregular, já que não se enquadra em nenhuma das exceções previstas no art. 57 da Lei n.º 8.666/93, sendo de ressaltar que não houve a perfeita observância dos requisitos orçamentários e financeiros para a contratação, demonstrada pela ausência de estimativa de impacto no orçamento para o exercício seguinte, conforme analisado no item 2.1.

Identifico, também, que referidos contratos tiveram seus prazos de vigência prorrogados, consoante se infere do teor do aditivo n.º 01 (fls. 749/752), em que se adiou o término da vigência contratual de 06/11/14 para 06/01/15 e, novamente, por meio do aditivo n.º 02 (788/791), em que se alargou a vigência para 07/3/15, aditivos esses que são irregulares pois, de igual forma, não encontram amparo dentre as disposições legais. Explico.

Com efeito, vislumbro que o Termo Aditivo n.º 1 (fls. 749/752) foi firmado em 03/11/14, com base em requisição da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, aprovado por parecer jurídico e rubricado pelo Prefeito Miguel Alves Ferreira Júnior, em exercício à época, fl. 745/748, cujos fundamentos para prorrogação do prazo de vigência foram os seguintes: “que há saldo no contrato e a secretaria necessita destes materiais para a continuidade dos serviços. O fornecedor manterá os preços contratados e os mesmos estão de acordo com o mercado”.

O subscritor do aditivo acima referenciado, então Prefeito Miguel Alves Ferreira Júnior, fl. 974, alegou, em suma, que não há indícios suficientes de que tenha colaborado para a prática de atos ilegais ou para irregularidades formais, tendo exercido o cargo de Prefeito por oito dias no mês de maio de 2014, dezesseis dias no mês de junho de 2014 e outros dezesseis dias nos meses de outubro e novembro do referido ano. Argumentou, ainda, que não estão presentes nos autos provas de que tenha praticado as ações que lhe são imputadas com dolo

ou imbuído de má-fé, tendo em vista que no curto período de tempo em que atuou como chefe do Poder Executivo, não teve conhecimento da documentação que lhe foi submetida.

Por sua vez, a segunda prorrogação de prazo (aditivo n.º 02) foi requerida pelo então Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos, sob a seguinte justificativa: “considerando o período de transição governamental ocasionado pela cassação do Prefeito anterior gerando atrasos na elaboração de novos processos licitatórios e que as empresas manterão os preços inicialmente contratados e já se encontra em andamento o novo processo licitatório 08.125/2014, sendo que os itens são imprescindíveis para o funcionamento das atividades de higiene e limpeza”, fl. 763. A prorrogação foi aprovada pela Procuradoria Municipal e rubricada pelo então Prefeito Aracely de Paula, que é o atual chefe do Executivo.

O subscritor e atual Prefeito, Aracely de Paula, alegou que a regra insculpida no *caput* art. 57 da Lei n.º 8.666/93 comporta exceções, tais como a prorrogação da vigência por até 120 (cento e vinte) meses. Argumentou que tanto a prorrogação dos contratos realizados pelo Prefeito Interino Miguel Alves Ferreira Júnior, então Presidente da Câmara Municipal de Araxá, quanto a prorrogação por si realizada, tiveram o prazo de apenas 60 (sessenta) dias, respectivamente, tendo sido realizadas em caráter excepcionalíssimo, para preservação do interesse público, considerando o período de transição governamental ocasionado pela cassação pela Justiça Eleitoral do mandato do então Prefeito Jeová Moreira da Costa, alegando ser o fato público e notório no Estado de Minas Gerais.

Aduziu, ainda, o atual chefe do Executivo, que os requerimentos para a prorrogação dos prazos ocorreram anteriormente ao termo final de vigência dos contratos, sob a justificativa de existência de saldo do contrato, da necessidade dos materiais de limpeza para continuidade dos serviços públicos e da manutenção dos preços inicialmente contratados.

Argumentou, por fim, que o atraso na elaboração de novo processo licitatório foi devido à situação excepcional gerada pela cassação do mandato de Jeová Moreira da Costa, ressaltando que nova licitação foi iniciada assim que assumiu a gestão municipal.

Insta ressaltar que o objeto do contrato consiste em registro de preços para a aquisição de material de limpeza para atender a diversas secretarias, enquadrando-se no conceito de compras, conforme o disposto no inciso III do art. 6º da Lei n.º 8.666/93, e, portanto, adere-se à regra contida no *caput* do art. 57.

Ainda que se pudesse argumentar que o prazo de duração inicial ou os próprios aditamentos se enquadram na exceção prevista no art. 57, II, cabe ressaltar que a avença em tela não se subsume à definição de contrato de execução continuada. Ao contrário, o contrato de compras ou fornecimento de bens se exaure no momento da entrega, sendo classificado como contrato de execução instantânea, fato que descaracteriza a continuidade e essencialidade dos serviços, a inviabilizar a projeção da validade contratual para além da vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013.

As demais exceções também não se amoldam à hipótese discutida nestes autos, pois não se trata de projeto contemplado no Plano Plurianual, nem de aluguel de equipamentos ou utilização de programas de informática ou sequer das hipóteses de dispensa de licitação estabelecidos nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24.

A situação em tela tampouco se enquadra nas hipóteses de prorrogação dos prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega previstas no §1º do art. 57, *in verbis*:

§ 1º Os prazos de início de etapas de execução, de conclusão e de entrega admitem prorrogação, mantidas as demais cláusulas do contrato e assegurada a manutenção de seu

equilíbrio econômico-financeiro, desde que ocorra algum dos seguintes motivos, devidamente autuados em processo:

- I - alteração do projeto ou especificações, pela Administração;
- II - superveniência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que altere fundamentalmente as condições de execução do contrato;
- III - interrupção da execução do contrato ou diminuição do ritmo de trabalho por ordem e no interesse da Administração;
- IV - aumento das quantidades inicialmente previstas no contrato, nos limites permitidos por esta Lei;
- V - impedimento de execução do contrato por fato ou ato de terceiro reconhecido pela Administração em documento contemporâneo à sua ocorrência;
- VI - omissão ou atraso de providências a cargo da Administração, inclusive quanto aos pagamentos previstos de que resulte, diretamente, impedimento ou retardamento na execução do contrato, sem prejuízo das sanções legais aplicáveis aos responsáveis.

Além do mais, as prorrogações em análise (aditivos n.ºs 01 e 02) encontram óbice na própria legislação do Sistema de Registro de Preços, já que a validade da ata firmada é de apenas 12 meses, sendo inválida a sua prorrogação para além desse período, conforme inteligência do art. 12 do Decreto Federal n.º 7.892/13:

Art. 12. O prazo de validade da ata de registro de preços não será superior a doze meses, incluídas eventuais prorrogações, conforme o [inciso III do § 3º do art. 15 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 1º É vedado efetuar acréscimos nos quantitativos fixados pela ata de registro de preços, inclusive o acréscimo de que trata o [§ 1º do art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 2º A vigência dos contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços será definida nos instrumentos convocatórios, observado o disposto no [art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 3º Os contratos decorrentes do Sistema de Registro de Preços poderão ser alterados, observado o disposto no [art. 65 da Lei nº 8.666, de 1993](#).

§ 4º O contrato decorrente do Sistema de Registro de Preços deverá ser assinado no prazo de validade da ata de registro de preços.

Em idêntico sentido a jurisprudência do Tribunal de Contas da União:

A validade da ata de registro de preços, incluídas eventuais prorrogações, é de doze meses, mesmo que os procedimentos da contratação tenham sido suspensos por qualquer motivo, inclusive por conta de medida cautelar prolatada pelo TCU. Acórdão 1401/2014-Plenário | Relator: AUGUSTO SHERMAN Publicado: Informativo de Licitações e Contratos nº 199 e no Boletim de Jurisprudência nº 39 de 09/06/2014.

A prorrogação de ata de preço é limitada a período não superior a um ano, sendo vedado reestabelecer os quantitativos inicialmente fixados na licitação. Acórdão 3273/2010-Segunda Câmara | Relator: AUGUSTO SHERMAN

No caso de eventual *prorrogação* da *ata de registro de preços*, dentro do prazo de vigência não superior a um ano, não se restabelecem os quantitativos inicialmente fixados na licitação, sob pena de se infringirem os princípios que regem o procedimento licitatório, indicados no art. 3º da Lei nº 8.666/1993. Acórdão 991/2009-Plenário | Relator: MARCOS VINÍCIOS VILAÇA

O órgão técnico, em sede de novo exame, concluiu que as razões de defesa não foram suficientes para desconstituir a irregularidade em tela, tendo se manifestado pela aplicação de multa aos responsáveis.

A seu turno, o *Parquet* também concluiu pela procedência do apontamento, tendo se manifestado, contudo, pela não aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, por entender que a irregularidade ora analisada não se reveste de gravidade suficiente para tanto. Opinou pela expedição de recomendação aos atuais gestores para que promovam as devidas correções nos editais futuros.

Em análise da impropriedade em tela, verifico que os contratos foram firmados por quantia aquém do preço máximo fixado pelo órgão licitador, já que o valor estimado para a contratação foi de R\$1.455.609,01, enquanto o montante dos contratos firmados perfaz R\$1.112.350,99, culminando em economia de R\$343.258,02, tendo participado do certame 05 empresas (fl. 1.592). Além disso, os documentos fiscais juntados aos autos estão relacionados com o cumprimento do objeto contratual, não havendo, portanto, indícios de prejuízo ao erário. Outrossim, saliente-se que o responsável, Sr. Jeová Moreira da Costa, será sancionado pela sua conduta na gestão fiscal, no que concerne à ausência de planejamento da despesa pública no item 2.1. Por esses motivos, deixo de aplicar multa ao responsável neste item.

Também deixo de cominar sanção pecuniária aos responsáveis Miguel Alves Ferreira Júnior e Aracely de Paula, com base no princípio da razoabilidade, em face da tutela do interesse público na extensão contratual examinada, haja vista que os requerimentos de prorrogação de prazo foram realizados anteriormente ao termo final de vigência dos contratos, sob os argumentos de existência de quantitativos, manutenção dos preços pelos fornecedores e que os itens são imprescindíveis para o funcionamento das atividades de higiene e limpeza.

Acrescente-se que a extensão no tempo de preços preteritamente fixados, por via de regra, contempla o interesse público, tendo em vista a praticamente inexorável inflação de preços e a previsibilidade dos dispêndios, em se tratando de produtos de uso comum (materiais de limpeza).

Em sentido semelhante decidi esta Corte de Contas ao julgar a Denúncia n.º 987.593, de relatoria do Conselheiro Cláudio Terrão, sessão da Segunda Câmara de 11/7/19.

Diante do exposto, manifesto-me pela irregularidade dos contratos, cuja duração ultrapassou a vigência dos créditos orçamentários do exercício de 2013, subscritos pelo então Prefeito Jeová Moreira da Costa, bem como das prorrogações contratuais realizadas por meio do aditivo n.º 01, subscrito pelo então Prefeito Miguel Alves Ferreira Júnior, e por meio do aditivo n.º 02, subscrito pelo atual Prefeito Aracely de Paula.

Deixo de propor, contudo, a aplicação de sanção pecuniária aos responsáveis, nos termos da fundamentação, sem prejuízo de recomendar a adoção de medidas para evitar a repetição da falha em procedimentos licitatórios futuros.

2.4. Ausência de autuação de cópias das notas de empenho e respectivos comprovantes fiscais.

Aponta o órgão técnico que não foi juntada aos autos a integralidade das notas fiscais concernentes à execução dos contratos firmados, tampouco as respectivas notas de empenho, em manifesta desconformidade com o disposto no art. 6º, XI, da Instrução Normativa TC n.º 08/03, c/c art. 38, XII, da Lei de Licitações e Contratos, comprometendo o controle interno e externo da execução do contrato.

O defendente, Sr. Jeová Moreira da Costa, argumentou que a redação do inciso XII do art. 38 do Estatuto de Licitações e Contratos não exige expressamente a autuação no procedimento licitatório das cópias das notas de empenho, liquidação e pagamentos, nem sequer das notas fiscais. Argumenta que o teor da INTC n.º 08/03 extrapolou os limites estabelecidos pela legislação de regência, sendo, portanto, ilegal, o que tornaria a obrigação facultativa para os jurisdicionados.

Salientou, posteriormente, que, embora os contratos tenham sido firmados no valor total de R\$1.112.350,99, foi executada apenas a quantia de R\$882.405,56, conforme documento emitido pela Prefeitura de Araxá, fl. 982, com o fim de demonstrar a regularidade dos documentos fiscais, não sendo possível subsistir a irregularidade apontada.

Posteriormente, o próprio órgão técnico consignou em sua manifestação que o defendente Aracely juntou aos autos (fls. 1.651 a 1.760), todos as notas de empenho e respectiva documentação atinente ao período de 03/11/14 a 14/5/15, pertinentes ao 2º Termo Aditivo (fls. 1.695/1.699), inclusive sendo listados às fls. 1.700 e 1.705, manifestando-se pela exclusão da responsabilidade dos Srs. Aracely de Paula e Edson Justino Barbosa, tendo mantido, contudo, a responsabilidade dos demais.

Constato que, do teor de fl. 982, de fato, embora o valor contratado seja de R\$1.112.350,99, foram empenhados R\$882.405,56, sendo que os documentos fiscais foram disponibilizados pela Prefeitura entre as fls. 983/1.561. Desse valor, informou-se que foram liquidados apenas R\$815.945,61, sendo que a quantia de R\$66.549,95 foi objeto de anulação.

Ao contrário do quanto afirmado pela unidade técnica, não é possível afirmar que as notas fiscais apresentadas não corresponderiam à integralidade dos valores pagos em razão da execução dos contratos em análise, já que não existem evidências nos autos de que o quantitativo total de itens registrados foi adquirido pelos gestores à época.

Importante consignar que o Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, possui poder normativo para editar normas tendentes a regulamentar a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial nas Administrações Direta e Indireta dos Municípios, com base nos arts. 31 e 71 da Constituição da República; no inciso VII do art. 76 c/c o § 4º do art. 180 da Constituição Estadual; nos incisos VIII e XXIX do art. 13 da Lei Complementar n.º 33/94, e na Lei Complementar n.º 101/00, não havendo que se falar em obrigação facultativa para os gestores.

Conquanto imprescindível a juntada das notas de empenho e respectivos comprovantes legais ao procedimento licitatório para o controle da legalidade da execução financeira e orçamentária, a rigor do enunciado art. 6º, XI, da INTC n.º 08/03, c/c art. 38, XII, da Lei n.º 8.666/93, sob o prisma de análise do caso concreto, considero que tal impropriedade ostenta caráter eminentemente formal, tendo em vista que as despesas foram suficientemente documentadas, motivo pelo qual deixo de aplicar sanção ao responsável, então Prefeito Jeová Moreira da Costa, com base no princípio do formalismo moderado e da razoabilidade.

Não obstante, recomendo ao atual gestor a adoção, por meio do sistema de controle interno da Prefeitura Municipal, das providências necessárias para coibir a recorrência da irregularidade detectada.

III – CONCLUSÃO

Ante o exposto, rejeito a preliminar suscitada pelo então Prefeito Jeová Moreira da Costa, considerando a possibilidade de conversão do processo de tomada de contas especial em representação.

Ainda em preliminar, desacolho a arguição de ilegitimidade passiva do Prefeito Aracely de Paula, nos termos e limites da fundamentação.

No mérito, julgo parcialmente procedente a Representação e, com fundamento no disposto no art. 85, II, da Lei Complementar n.º 102/08, aplico multa de R\$1.000,00 (mil reais) ao então Prefeito Jeová Moreira da Costa, sendo:

- a) R\$500,00 (quinhentos reais) em face da impropriedade verificada no subitem 2.1 (ausência de elaboração e não juntada aos autos do procedimento licitatório do documento referente à Estimativa de Impacto Orçamentário); e
- b) R\$500,00 (quinhentos reais) diante da irregularidade constatada no subitem 2.2 (exigência de apresentação de amostras de todos os licitantes).

Recomendo ao atual gestor do Município de Araxá que observe o comando do art. 57 da Lei n.º 8.666/93 para a duração e prorrogação da vigência de contratos administrativos (item 2.3) e diligencie para que seja juntada aos autos dos procedimentos licitatórios toda a documentação relativa aos contratos e sua execução, nos termos do art. 38 da referenciada lei, incluindo notas de empenho e documentos fiscais, especificados expressamente na INTC n.º 08/03 (item 2.4).

Intimem-se representante e representados, por AR e DOC, do teor desta decisão.

Findos os procedimentos pertinentes, archive-se o processo, consoante previsto no inciso I do art. 176, regimental.

* * * * *

ms/kl

